



*Belangrijk voor gebiedsontwikkeling en de nieuwe stedelijke economie*

## 2. Management en organisatie in de exploitatiefase

THEO STAUTTENER & JAAP ZIJDA

HANS KARSENBERG & JAAP SCHOUFOUR

Het transformeren van gebieden tot mooie duurzame stedelijke woon- en werkomgevingen is een kunst op zich en vergt een integrale aanpak om na het goedmaken het gebied ook goed te houden. Dit vraagstuk speelt in het moderne ontwikkelproces een steeds pregnantere rol.

Veel steden kunnen binnen hun gemeentegrenzen niet op een gebruikelijke wijze verder uitbreiden. De binnenstedelijke verdichting is geen doel, maar een kans om nieuwe waarde toe te voegen aan bestaande gebieden. De kwaliteit van de openbare ruimte en de menselijke maat kunnen met verdichting enorm worden verbeterd en daarmee de sociale ontmoeting en leefkwaliteit. Vergroening draagt bij aan een gezonde levensstijl, biodiversiteit en klimaatadaptie. Er kan meer ruimte komen voor betaalbare ruimtes voor lokale start-ups, maakbedrijven, sociale ondernemingen, creatieven, en maatschappelijke voorzieningen, of bestaande werkgelegenheid in het transformatiegebied kan in de gebiedsontwikkeling worden opgenomen zodat er een gemengd, duurzaam gebied ontstaat dat bijdraagt aan het algehele functioneren van de stedelijke economie. Nieuwe en betaalbare woonvormen kunnen veel toevoegen in gebieden waar in de naoorlogse jaren veel van dezelfde woonsoorten bij elkaar zijn ontwikkeld.

Doordat we steeds meer bouwen in stedelijk gebied moeten we bestaande functies en kwaliteiten compact inpassen in plannen. Maar dat geldt ook voor bestaande bedrijven en functies met al dan niet een maatschappelijk of sociaal-cultureel karakter. De interessante mix die zo'n gebied in de voorfase (de bestaande situatie) heeft, willen we in toenemende mate behouden gedurende maar ook na de transformatie. Door de druk op de stedelijke ruimte en processen van 'gentrification' die dat met zich mee kan brengen, wordt ook economisch beleid voorzien van ambities, zoals een gezonde mix van kleinschalige retail, betaalbare werkplekken voor bijvoorbeeld lokaal georiënteerde stadmakers en de combinatie van wonen en werken.

Als we dit proces goed organiseren dan zien we dat de betere sociale leefkwaliteit, een diversere economie, de duurzaamheid en de plinten en plekken alle bijdragen aan een grotere betrokkenheid. Dit kan leiden tot het door de tijd heen mee investeren van de gebiedsgebruikers, aan een betere beleving en hogere waardering, aan betere verhuur- en verkoopbaarheid en aan een grotere flexibiliteit om als locatie goed te blijven functioneren door de tijd heen. Goede plinten met een mix aan ketens en couleur locale, een openbare ruimte waar mensen zich thuis voelen, een sterke community, een inclusief aanbod van woningen en werkruimtes: het is geen aangename bijvangst meer, maar zij zijn de drijvers geworden voor langdurige waardecreatie. Dit gebeurt in een speelveld waar niet enkele partijen, maar een veelheid van bestaande en nieuwe partijen het voor het zeggen heeft. Op gebiedsniveau betekent dit nieuwe puzzels en dat vraagt daarom tevens om nieuwe oplossingen. Want als we een voetgangersvriendelijk gebied willen maken om compact met hoge dichtheid te kunnen bouwen, hoe organiseren we dan de aanvoer van pakjes, goederen en busjes voor de deur van ambachtelijke bedrijven? Hoe zorgen we ervoor dat werkruimtes niet alleen betaalbaar worden aangeboden maar ook betaalbaar blijven? Hoe zorgen we ervoor dat de plinten in een nieuw gebied vanaf het begin goed gevuld zijn, dat

vraag en aanbod worden gematcht maar dat er ook een goed management blijft in de exploitatiefase? Hoe kunnen we een proces inzetten om de openbare ruimte samen met de bestaande en de nieuwe gebruikers tot de plekken te maken waar zij zich thuis voelen? Hoe regelen we van gezamenlijke duurzaamheidsmaatregelen zoals WKO's niet alleen de gezamenlijke aanleg, maar ook het gezamenlijk beheer? Deze vragen houden niet op in de ontwikkelfase, maar lopen door in de exploitatiefase.

## Maken en exploiteren

De tijdige doorkijk naar de exploitatie en het beheer van een gebied is altijd al in de voorfase onderwerp van gesprek geweest, maar door de toename van collectieve opgaven en wensen van toekomstige gebruikers van het gebied zijn deze zaken belangrijker en omvangrijker geworden. Voorheen betrof dit gesprek met name een discussie over de kwaliteit van beheer en bijbehorende kosten. Het toekomstig management van collectieve diensten en de exploitatie van het gebied beïnvloeden beide de financiële haalbaarheid (zowel kosten als opbrengsten) in de planfase én in de exploitatiefase. Doorschuiven van het exploitatievraagstuk naar de toekomst betekent dat er nu geen *go* komt op de gebiedsontwikkeling.

Zoals bekend staat er grote financiële druk op de haalbaarheid in de planfase van complexe gebiedsontwikkelingen. Daar staat tegenover dat de waardecreatie (en vooral de waardegroei) in steeds grotere mate plaatsvindt in de exploitatiefase die volgt op de planfase. Gebiedsmanagement organisaties (GMO's) kunnen een linking pin zijn tussen beide fasen. Ze kunnen de 'toon' van de ontwikkelfase doorzetten in de managementfase, maar tevens borgen dat er dan ook de juiste prestaties (duurzaamheid, mobiliteit etc.) geleverd worden op basis waarvan het gebied aan nieuwkomers (huurders, kopers, bedrijven) wordt 'verkocht'.

## Kenniseconomie in de stad

De gebiedsmanagement organisatie vindt zijn basis in de langetermijnvisie op het gebied en kan daarmee bijdragen aan een nieuwe balans tussen wonen en werken in de stad en daarmee aan een nieuwe stedelijke economie. Sharon Zukin<sup>1</sup> ziet in veel Amerikaanse steden, waaronder New York, dat na de economische crisis van 2008 de stedelijke economie zich heeft hersteld met techbedrijven als belangrijke aanjagers. Voor de ontwikkeling en groei van Innovatiedistricten in Nederlandse steden is afstemming van het juiste type bedrijfsgebouwen ook qua prijssegmenten blijvend noodzakelijk. Juist dan kunnen we het scherpe kantje van gentrification afslijpen en de waardecreatie blijvend positief gebruiken.

Betaalbare werkplekken kunnen immers zo maar verdwijnen doordat de markthuurlaan toeneemt wanneer het gebied



een succes wordt. Afstemming tussen functies in een gebied is blijvend noodzakelijk om eenvormigheid als negatief gevolg van succes (cappuccinofication) of neergang te voorkomen. Broedplaatsen voor innovatie moeten als plek niet alleen gerealiseerd en geborgd worden; ze moeten ook functioneren en blijven functioneren binnen de bedrijvigheid op lokale schaal. Daarvoor is naast ruimte (hardware) en selectie van goede gebruikers (software) ook management, verbinding, bijsturing, matchmaking en gezamenlijke marketing nodig (orgware). De roep om PlintBV's is in dat kader goed te begrijpen, maar moet nog verder worden uitgebreid omdat het gaat om (1) meer dan alleen functies in de plint (2) de afstemming van programma in combinatie met wonen en (3) het programmamanagement dat zorgdraagt voor het daadwerkelijk samen 'werken'. In de studie *Ecosystemen van Werk in de Stad*<sup>2</sup> worden vier belangrijke trekkers genoemd voor het veiligstellen van ruimte voor werk in stedelijke milieus. De 'operator' (de naam die Borra en Urhahn geven aan de gebiedsorganisatie) is een van de trekkers.

## Andere oplossingen vragen om andere organisaties

Ambities als duurzaamheid en deelmobiliteit hebben ertoe bijgedragen dat in de gebiedsontwikkeling tal van nieuwe businesscases worden ontwikkeld. Ze hebben de complexiteit verder doen toenemen, aangezien energieopwekking en bijvoorbeeld de aanwezigheid van deelauto's voor de komende 20 jaar in het gebied moet zijn geborgd, voordat de gebiedsontwikkeling zelf van start kan. De vraag naar organisatie en management van gebieden kent dus een tweede basis.

Tot voor kort zag het probleem rond mobiliteit (vaak het parkeervraagstuk) er anders uit: het realiseren van gebouwde parkeerplaatsen voor kopers of huurders in de stad is duur en kent vaak een onrendabele top. Wanneer deze onrendabele top wordt afgedekt binnen de gebiedsexploitatie is het vraagstuk van parkeren (voor de projectontwikkelaar) opgelost. Het probleem lag daarmee vooral aan de voorkant (planfase) en was na oplevering (bijna) geen probleem meer. Nu we hardware (plekken en vastgoed) gaan omzetten naar orgware (management) en software (deelauto's, diensten en platforms)

### Mogelijke taken van een gebiedsmanagement organisatie

- Informatie en communicatie: belangen samenbrengen, branding en positionering gebied, communicatie over nieuwe plannen, partner voor samenwerking met de gemeente, eigen media zoals gebiedswebsite.
- Communitybuilding: sociale kwaliteit, sociale duurzaamheid.
- Openbare kwaliteit: placemaking, activiteiten, plinten, hoger beheerniveau openbare ruimte / collectieve ruimte, veiligheid.
- Verkeer en logistiek: parkeermanagement, mobiliteitsmanagement, deelauto's en deelfietsen, fietsparkeren, logistieke afwikkeling en leveranties, afvalverwijdering.
- Duurzaamheid: collectieve maatregelen, collectieve energie, beheer en onderhoud WKO, collectieve aanpak klimaatadaptatie en biodiversiteit.
- Gebruikersdiensten: collectief onderhoud, afhaalplekken pakketten, vergaderplekken, co-werkplekken, logeerhuizen.
- Economisch: living lab, innovatiedistrict, programmering en uitwisseling, ketenmanagement.

hebben ontwikkelaars aan de voorkant mogelijk minder of andere investeringen maar moeten ze wel de organisaties contracteren die deze diensten gaan leveren en (structureel) borgen. Veel van deze organisatie staan nog in de kinderschoenen of kunnen de schaal van de vraag niet aan. Bij veel startende bedrijfssectoren zien we een tekort aan eigen vermogen en een afwachtende houding van banken. In gebiedsontwikkeling is dit beeld niet anders.

## Waardecreatie is steeds meer waardegroei

Het bouwen in hoge dichtheden maakt dat steeds meer functies die vroeger in de openbare ruimte werden opgelost nu om gebouwde voorzieningen vragen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan logistieke functies, afval, fietsparkeren (ook voor bezoekers) etc. De bekostiging van deze functies is niet meer alleen een vraagstuk van bouw en ontwikkeling, maar ook van exploitatie en beheer. De stedelijke gebieden die worden gerealiseerd hebben vaak meer kwaliteit (minder auto's, meer openbare ruimte en groen) wat wordt weerspiegeld in de (vastgoed)waarde. Wanneer de gebieden goed onderhouden worden en de collectieve functies goed functioneren, dan neemt de waarde meer dan gemiddeld toe. In Angelsaksische landen is het die waardecreatie die de basis is voor investeringen in openbare ruimte en voorzieningen aan de voorkant. Door middel van Tax Increment Finance worden toekomstige vastgoedbelastingen (Property Tax) in bijvoorbeeld de VS gebruikt om infrastructuur en OV aan te leggen. Deze belasting is overigens in de VS aanzienlijk hoger dan de OZB zoals we die in Nederland kennen; onze inkomstenbelasting is daarentegen weer veel hoger. Belangrijk ander verschil is dat de omvang van de lokale belastingen in Nederland veel lager ligt dan die in de VS. En daar ligt een belangrijk punt voor gebiedsontwikkeling in Nederland. We verschuiven steeds meer naar een waardecreatiesysteem gericht op transformatie van bestaande gebieden waar bouw en exploitatie van functies door elkaar lopen; we missen een deel van de instrumenten en organisaties om op lokaal niveau dat (1) te bekostigen en te financieren en anderzijds (2) te conditioneren en te organiseren.

Het lijkt er op dat een *shift* in meer lokale inkomenspolitiek voor gemeenten er niet (of voorlopig nog niet) in zit. Het Rijk zoekt vooral via directe bekostiging naar bijdragen voor gebiedsontwikkeling zoals uit de Woningbouwimpuls blijkt. Ondanks dat heeft ook het CPB aangetoond dat er een belangrijke baat-relatie kan bestaan tussen publieke investeringen en individuele bewoners of bedrijven. Waar het vanuit publieke regels of instrumenten buiten bereik is om bepaalde vormen van value capturing in te zetten voor het borgen van goed functionerende gebieden, kan dit via private vormen wel. Parkmanagementorganisaties, VVE's, BIZ (bedrijven investeringszones) en winkeliersverenigingen dragen immers al jaren samen collectieve lasten en voeren collectieve taken uit. De interessante vraag voor de komende jaren is hoe we dergelijke voorzieningen kunnen

(voor)financieren en hoe je de rolverdeling tussen overheid en private partijen organiseert. Het lijkt logisch om als overheid en ontwikkelaar/belegger bij de start van de planfase samen tot een set uitgangspunten te komen over investeringen, waardering en terugverdienmodellen. Daarbij kan ook gedacht worden aan de wijze waarop de overheid met bijvoorbeeld garantstellingen het risico van bepaalde investeringen dempt tot een aanvaardbaar niveau voor de marktpartijen wanneer dit bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van het gebied.

### Waarom gebiedsmanagement organisaties:

- goede mix behouden (goede plinten/juiste functies);
- betaalbare (werk)plekken voor bijvoorbeeld stadmakers;
- funding voor exploitatie van diensten zoals mobiliteit;

en

- collectieve functies gezamenlijke doelstelling;
- meer grip op ontwikkeling van eigen gebied (bewoners, groepen, beleggers);
- nieuwe bedrijven en organisaties oprichten die er nog niet zijn, maar vanuit het collectief (kunnen) groeien en bloeien.

## Vergeet de bottum-up beweging van de afgelopen jaren niet...

Maar ook vanuit andere perspectieven neemt de vraag naar meer collectieve diensten en voorzieningen in buurten en wijken toe. Bewoners van buurten en wijken willen het ook steeds meer zelf. Ze willen en zijn steeds meer bereid en in staat, om bij te dragen aan taken in hun buurt. Maar ook breder, mensen willen zelf de verduurzaming van hun huis ter hand nemen. De groei van het aantal energiecoöperaties en nieuwe wooncollectieven zegt daarin genoeg. Betrokken blijven bij de woonomgeving is dus niet iets wat alleen 'van buiten' of 'van bovenaf' komt; invloed op de (woon)omgeving is een kwaliteit die we kunnen toevoegen aan onze buurten en wijken van de toekomst. Daarmee kunnen oplossingen voor problemen, nieuwe tijdelijke invullingen van ruimtes etc. onderdeel zijn van participatie in de gebiedsorganisatie. In innovatiedistricten praten de bedrijven ook mee over de ontwikkelrichting van de economie in het gebied en bijvoorbeeld over welke nieuwe start-ups er nodig zijn. Verbindt een dergelijk vraagstuk aan pitches voor bedrijfsruimte met een lage huur voor een bepaalde termijn en de inhoudelijke koppeling tussen betaalbare werkplekken en de keten/community is gemaakt. Meedenken en meebeslissen is één ding; het zorgen voor een degelijke organisatie is een andere opgave. De basis voor een gebiedsmanagement organisatie moet daarbij al voor de bouw van woningen en voorzieningen zijn gelegd en

## Waar zien we de zoektocht naar gebiedsmanagement organisaties?<sup>3</sup>

In elk gebied zijn andere aspecten belangrijk, maar in de volgende gebieden zien we in onze eigen werk- en onderzoekspraktijk de roep om collectieve organisaties ontstaan, vaak eerst in de ontwikkelfase, en steeds meer ook vooruitkijkend naar de managementfase.

- Rotterdam: Rotterdam Central District, ZOHO, Merwe-Vierhavens (M4H);
- Utrecht: Merwede, Beurskwartier, Overvecht;
- Amersfoort: De Hoef, Kop van Isselt;
- Amsterdam: Amstel III, Hamerkwartier, Buiksloterham, Haven-Stad, universiteitskwartier, NDSM, Olympisch Kwartier, Kolenkitbuurt, Zuidas;
- Nieuwegein: Rijnhuizen;
- Den Haag: Binckhorst, Central Innovation District;
- Eindhoven: Stationsgebied KnoopXL, gebieden Strijp, Luchthavengebied;
- Delft: Schieoevers Noord;
- Vlaardingen: KW-Haven;
- Capelle aan den IJssel: Rivium.

moet de condities bieden om nieuwe diensten en functies te kunnen funden en blijvend in stand te houden.

### Maar ze bestaan al...

Het is interessant de reactie te horen van mensen die werkzaam zijn in innovatiedistricten zoals de Hightech Campus in Eindhoven of de SADC rondom Schiphol wanneer het gaat over gebiedsmanagement organisaties. Zij zien het gedeelde belang en de kracht van samen optrekken al jaren terug in de performance van hun vastgoed. Voor gebiedsontwikkeling en met name woningbouwontwikkeling is een verdergaande samenwerking na bouw en oplevering van vastgoed iets nieuws en ontwikkelaars vragen zich af in welke mate beleggers en bewoners hierop zitten te wachten. Wanneer je beleggers spreekt dan zien ze de meerwaarde maar ze vragen zich af hoe daar langjarig handen en voeten aan te geven. Dat is ook logisch, want de vraag naar bepaalde collectieve diensten en producten kan ook veranderen. Dat betekent dat een gebiedsmanagement organisatie zo ingericht moet worden dat deze flexibel en adaptief genoeg is om te schakelen op veranderende wensen van gebruikers in een gebied. Monitoring en vertaling naar investeringen en financiering zou je samen moeten doen met huurders, bedrijven en bewoners in het gebied. Dat kan alleen door in het planproces tijdig te starten met een gebiedsmanagement organisatie, ver voordat de eerste woningen worden opgeleverd. Het is noodzakelijk dat er een stevig fundament ligt waarin duidelijk wordt wat de organisatie kost en wat (variabele) diensten financieel voor impact hebben op de servicebijdrage. De hoogte van de financiële bijdragen, meedenken en meebeslissen zal dan ook zeker samenhangen. Zonder consensus geen nieuwe diensten. Dat de basis op orde moet zijn, dat spreekt voor zich en dat moet dan ook in bijvoorbeeld statuten worden vastgelegd. Er moet *common ground* zijn tussen ontwikkelaars en eindgebruikers (belegger, gemeente, mogelijk geïnteresseerden) over

de benodigde diensten en de wijze waarop deze bekostigd worden. In de exploitatiefase ligt een kans dekking te vinden voor investeringen waar in de ontwikkel- en realisatiefase (nog) geen dekking voor is. Met het opzetten van een dergelijke organisatie wordt de keten van financiële infrastructuur van gebiedsontwikkeling verlengd. Daarmee kunnen gebiedsontwikkelingen ook in de ontwikkelfase in de financiële haalbaarheid daarvan gebruikmaken, en dat is nodig ook! Vaak biedt de waardegroei van gebieden hiertoe ook kansen. Daarnaast worden effectief ook meer nieuwe diensten geleverd die betaald moeten worden. Dat betekent dat degene die de gebiedsontwikkeling wil starten hiervoor dus een oplossing moet hebben bedacht en dit financieel solide moet organiseren. Daar staat tegenover dat met het verlengen van de financiële infrastructuur mogelijk ook sprake is van nieuwe risico's. Niet alleen door de langere looptijd dan gebruikelijk in gebiedsontwikkeling, maar ook door nieuwe activiteiten. De bekostiging van ondergrondse parkeerplaatsen in de ontwikkelfase is ingewikkeld. De bepalende elementen zijn wel helder, in tegenstelling tot die van een nieuwe gebiedsmanagement organisatie.

### Meer waarde

Een actieve gebiedsmanagement organisatie betekent dat er meer mensen in het gebied aanwezig zijn. Dat maakt opschalen van activiteiten mogelijk, maar ook dat er meer en beter gebruik kan worden gemaakt van bijvoorbeeld collectieve voorzieningen en gebouwen met collectieve ruimten. In die zin zijn er volop mogelijkheden voor verdere groei in meer en betere dienstverlening voor het gebied. Diversificatie en kwaliteitsverbetering komt ten goede aan de consument oftewel aan de bewoner, gebruiker en de bedrijven in het gebied. Het gebruiksrendement, het vastgoedrendement en het gebiedsrendement kunnen hierdoor verbeteren, waarmee investeringen in de organisatie van het gebied zich terugverdienen.



foto: Stadkwadraat

Dat is iets wat de partijen die langdurig vastgoed in handen houden, beleggers, woningcorporaties en nieuwe collectieven, ook steeds meer zien. Het is in dit stadium van het opkomen van deze nieuwe vragen nog zoeken naar de vorm en de businesscase. Maar daar waar ontwikkelaars nu nog vaak vrezen dat het vastleggen van extra zaken voor de exploitatiefase misschien een te grote hypotheek legt op de verkoopbaarheid van het vastgoed dat ze ontwikkelen, zien we dat dit soort grotere afnemers er steeds meer om gaan vragen, het zelf ook deels aan het organiseren zijn, en dat de gemeenten er ook meer de waarde van gaan inzien. Voordat dat zover is, is er nog wel een weg te gaan. Er is een schaa sprong nodig in het leveren van nieuwe diensten zoals deelmobiliteit. Duidelijk is wel dat de nieuwe diensten een bijdrage leveren aan een nieuw stedelijk leven dat overheid en markt samen nastreven. Vooral nog lijkt de oplossing dan ook in deze samenwerking te liggen, wat betekent dat de horizon van publiek-private samenwerking wordt verbreed tot in de exploitatie- en managementfase van gebiedsontwikkeling.

Zoals vaak bij vernieuwing voelt iedereen aan dat er nieuwe oplossingen nodig zijn, maar er zijn nog weinig *proven concepts* en daarom is er huiver om het als eerste te gaan organiseren. We pleiten er daarom voor om met een flink aantal gebieden en partijen samen de krachten

te bundelen en al doende te gaan leren, en daarvoor ook gezamenlijke financiering te regelen. Hoe sneller we in veel gebieden deze manier van werken over het dood punt heen weten te tillen, hoe sneller dit zal bijdragen aan versnelling van de verstedelijkings- en woningbouwopgave. Het zal de discussie over verdichting lokaal vergemakkelijken, omdat duidelijker wordt dat de verdichting langdurige kwaliteiten aan de omgeving toevoegt. En het is een grote impuls voor de samenwerking tussen vele partijen die in de ontwikkelingsfase al moet worden gevonden om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling voortvarend te kunnen vormgeven.

- 1 S. Zukin, *The innovation Complex* (2020).
- 2 B. Borra en G. Urhahn (2021).
- 3 De lijst is ongetwijfeld verre van uitputtend, en heel divers in de vraag die er in het betreffende gebied leeft, maar wel dusdanig omvangrijk dat er voor ons een duidelijke en urgente behoefte uit spreekt. Versnelling in al deze gebieden betekent een grote impuls voor de landelijke opgave.



#### Over de auteurs

Theo Stauttner & Jaap Zijda (Stadkwadraat)

Hans Karssenberg & Jaap Schoufour (Stipo)

Stipo, Stadkwadraat en Vanschagen Architecten werken samen in Comaker aan nieuwe concepten in gebiedsontwikkeling.